
Vergaderjaar 2008–2009

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

Nr. 210

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2009

In bijlage komt u toe de geannoteerde agenda ter voorbereiding van de komende VTE-Raad over energie. De Raad zal plaatsvinden op 19 februari as. te Brussel. De agenda van de Raad staat geheel in teken van de nasleep van de recente gascrisis en energievoorzieningszekerheid.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

D.D. 19 FEBRUARI 2009

Agendapunten	Behandeling Energievoorzieningszekerheid
a) follow-up gascrisis	Gedachtewisseling
b) Strategic Energy Review II	Raadsconclusies
Olie en gas	Gedachtewisseling

Energievoorzieningszekerheid

Raadsconclusies en gedachtewisseling

De Raad zal debatteren over het recente gasconflict tussen Rusland en Oekraïne. Tevens zal worden gesproken over de wijze waarop de geleerde lessen kunnen worden omgezet in concrete maatregelen ter voorkoming van een dergelijke crisissituatie in het kader van de tweede Strategic Energy Review (SERII). Ook zullen naar verwachting conclusies worden aangenomen over de SERII, ter voorbereiding van de bespreking tijdens de Europese Raad van 12 en 13 maart as.

Gascrisis en geleerde lessen

De gascrisis ten gevolge van het conflict tussen Oekraïne en Rusland is ten einde. Het Russische Gazprom en het Oekraïense Naftogaz hebben op 19 januari jl. overeenkomsten gesloten waarna de gastoevoer naar Europa weer is hersteld. Zowel de Europese waarnemersmissie, die nog steeds ter plaatse is, als de getroffen lidstaten hebben de hervatting van de gaslevering bevestigd. De precieze inhoud van de overeenkomsten tussen Gazprom en Naftogaz is niet openbaar en veel blijft onduidelijk. Het is dan ook onzeker in hoeverre de onderliggende problemen echt zijn opgelost.

De EU heeft een aantal belangrijke lessen geleerd uit deze crisis. Ten eerste is zonder meer gebleken dat gecoördineerd Europees optreden effectief was bij de bemiddeling en beëindiging van het conflict. De EU heeft tijdens deze crisis met één stem kunnen spreken. De lidstaten schaarden zich achter het voorzitterschap en de Commissie, de lidstaten toonden zich solidair en stonden elkaar bij daar waar het nodig en mogelijk was. Ook de energiesector nam zijn verantwoordelijkheid, o.a. met inventieve oplossingen om het benodigde gas op de juiste plaats te krijgen. Ten tweede bracht de crisis een aantal knelpunten in beeld, met name ten aanzien van interconnectie, transportcapaciteit en reservecapaciteit in een aantal getroffen lidstaten. Deze knelpunten vergen dringend de aandacht van de EU en de lidstaten zelf en zullen in de komende periode in het kader van de SERII worden besproken.

Geleerde lessen in het licht van de SERII

In november 2008 bracht de Europese Commissie de tweede Strategic Energy Review (SERII) uit. Uw Kamer werd in de aanloop naar de VTE-Raad van 8 december jl. reeds geïnformeerd over dit omvangrijke pakket met aanbevelingen ter bevordering van de Europese energievoorzieningszekerheid (zie Kamerstukken II, 21 501-33, nr. 197). Het gasconflict tussen Rusland en Oekraïne heeft de afhankelijkheid van de EU en haar lidstaten eens te meer voor het voetlicht gebracht en voor momentum gezorgd om op korte termijn maatregelen te nemen om de afhankelijkheid van de EU te verkleinen. Ook is het debat over de inhoud en structurele invulling van het begrip «solidariteit» opnieuw actueel.

De ingelaste VTE-Raad van 12 januari jl. onderstreepte reeds het belang van maatregelen op de middellange termijn die in de SERII worden aangedragen. Voorgesteld werd een aantal acties te versnellen. Zo wordt de herziening van de richtlijn voorzieningszekerheid gas, in eerste instantie voorzien voor 2010, bespoedigd (zie hierna onder agendapunt voorzieningszekerheid aardgas). De eerste ideeën zullen reeds worden gepresenteerd tijdens de aanstaande Europese Raad in maart. Daarnaast dringt de Raad aan op investeringen in en de aanleg van alternatieve aanvoerroutes naar Europa. Het gaat hierbij niet alleen om pijpleidingen zoals Nabucco en Nord Stream, maar ook om het doorbreken van energiegeïsoleerde gebieden zoals de Baltische regio en nieuwe verbindingen naar bijvoorbeeld Noord-Afrika. Daarnaast wordt het belang benadrukt van LNG-terminals, gasopslag en projecten die bijdragen tot duurzame energie-opwekking (North Sea Offshore Grid). Voor de prioritaire infrastructuurprojecten zal op korte termijn worden bezien welke overheidsacties nodig zijn om ze te realiseren, waar die projecten op commerciële basis niet tot stand kunnen komen. Het Groenboek Trans Europese Netwerken-Energie, waarop een kabinetsreactie in voorbereiding is, richt zich specifiek op het financieringsinstrumentarium voor grote infrastructuurprojecten. Een aantal energieprojecten uit de SERII is door de Commissie opgenomen op de lijst van projecten die in aanmerking komen voor financiering uit de EU-begroting in het kader van het Europese Economische Herstelplan. Op 28 januari 2009 deed de Commissie een concreet voorstel voor investeringen uit de EU-begroting ter waarde van € 3,5 miljard voor projecten op het gebied van energie-interconnectie, wind op zee en Carbon Capture and Storage (CCS). Deze lijst met projecten zal onderwerp van discussie zijn tijdens de informele lunchbespreking. Overigens heeft Nederland problemen met de door de Commissie voorgestelde financieringswijze voor deze projecten, aangezien de Nederland de huidige Financiële Perspectieven niet wil openbreken. Tijdens de lunch is geen besluitvorming voorzien.

De discussie over solidariteit en de noodzaak voor (de verbetering van) Europese crisismechanismen zal met name worden gevoerd in het kader van de op handen zijnde herzieningen van de richtlijn strategische olievoorraden en de richtlijn gasvoorzieningszekerheid (zie volgend agendapunt).

Raadsconclusies

De conclusies zullen naar verwachting de prioriteiten op korte en lange termijn op gebied van transparantie ten aanzien van de gasstromen, diversificatie van bronnen en aanvoerroutes, verbeteren van de interconnectie binnen de EU, meer opslagfaciliteiten en vergrote solidariteit vastleggen. Het externe energiebeleid krijgt daarbij nadrukkelijk aandacht. Het spreken met één stem zoals in januari succesvol is gebleken moet er voor zorgen dat de EU een eenduidige boodschap uitdraagt in de dialoog met derde landen. Een Europese aanpak waarbij een gemeenschappelijke agenda wordt afgesproken, bijvoorbeeld op het gebied van energiebesparing, kan daarbij helpen. Op initiatief van Nederland schenken de conclusies aandacht aan het belang van een sterke gezamenlijke benadering van het externe energiebeleid om zo de EU, lidstaten en bedrijven te ondersteunen in het ontwikkelen van energiesamenwerking met derde landen.

Nederlandse inzet

Nederland is tevreden over de wijze waarop de EU is omgegaan met de crisis. De EU heeft laten zien dat het mogelijk is om met één stem te spreken. Dat geeft vertrouwen een dergelijke benadering verder uit te werken en samen afspraken te maken voor de toekomst. De voorgestelde

infrastructurele prioriteiten pakken gunstig uit voor Nederland, o.a. door de grote rol die wordt toegeschreven aan het ontwikkelen van wind op zee en de aansluiting van windenergieparken op het nationale en internationale netwerk (North Sea Offshore Grid). De versterkte aandacht in de EU voor diversificatie van bronnen en aanvoerroutes, waarbij ook LNG terminals en gasopslag worden meegenomen, ondersteunt de Nederlandse ambitie om uit te groeien tot gasrotonde van Noordwest-Europa.

In dat licht moet volgens Nederland ook de discussie over solidariteit worden gevoerd binnen de bredere context van energievoorzieningszekerheid. Individueel moeten lidstaten zelf maatregelen nemen om de eigen energievoorzieningszekerheid te garanderen, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van opslagcapaciteiten, regionale samenwerking aan te gaan of crisiscontracten af te sluiten. Daarnaast moet in Europees verband meer werk worden gemaakt aan de diversificatie van bronnen en routes en een gezamenlijke benadering van het externe energiebeleid. Voor die gevallen waarin zich desondanks verstoringen voordoen, moet een helder en effectief coördinatie- en solidariteitsmechanisme in gang kunnen worden gezet. Behoud van nationale zeggenschap over de eigen energiebronnen en bijstand conform de markt zijn daarbij voor Nederland belangrijke voorwaarden. De gascrisis heeft aangetoond dat lidstaten elkaar ook op die manier daadwerkelijk bijstand kunnen verlenen.

Herziening richtlijn strategische olievoorraden

Gedachtewisseling

De Raad zal van gedachten wisselen over het voorstel voor de herziening van de richtlijn over strategische olievoorraden (zie Kamerstukken II, 2008–2009, 22 112, nr. 757). Dit voorstel is onderdeel van de tweede Strategic Energy Review (SERII). Met het voorstel wordt beoogd de regels te herzien die ervoor moeten zorgen dat de oliebevoorrading in de EU in hoge mate is veilig gesteld, minimumvoorraden aardolie(-producten) in opslag worden gehouden en de nodige procedures worden ingesteld om aan een eventuele ernstige aanvoerverstoring het hoofd te bieden.

Aardolie is de belangrijkste energiebron van de EU. De economie is sterk afhankelijk van de continuïteit en betrouwbaarheid van de olievoorziening tegen een betaalbare prijs. Gezien de sterke en groeiende afhankelijkheid van de import staat voorzieningszekerheid in het algemeen hoog op de politieke agenda en effectieve waarborgen in geval van verstoringen van de aanvoer in het bijzonder. Met het herzieningsvoorstel van de richtlijn over strategische olievoorraden wil de Europese Commissie de bestaande regelgeving verbeteren, de beschikbaarheid en de effectiviteit van de strategische voorraden verbeteren en transparanter maken en de Europese voorraadverplichting beter laten aansluiten op de voorraadverplichting die rust op lidstaten die zijn aangesloten bij het Internationaal Energie Agentschap (IEA).

Deze doelen heeft de Commissie vertaald in een aantal wijzigingsvoorstellen. In de huidige situatie kunnen strategische voorraden worden aangehouden door de overheid (vaak via een agentschap) en door bedrijven. Het is aan de lidstaten om de voorraadverplichting naar eigen inzicht zelf af te dekken, dan wel de verplichting hiertoe bij het bedrijfsleven neer te leggen. Daarnaast moeten diverse nieuwe rapportages over o.a. locatie, hoeveelheden en de eigendom van strategische voorraden de Commissie in staat stellen de beoogde versterkte controle uit te oefenen. Deze rapportages zijn ter vervanging van op de huidige maandelijkse rapportage.

De Commissie wil daarnaast de mogelijkheid introduceren voor het aanhouden van de zgn. *dedicated stocks*. Dit zijn voorraden in product-

vorm waaraan strenge eisen worden gesteld en die enkel door de overheid of een agentschap in aparte tanks mogen worden aangehouden. Het aanhouden van deze voorraad olie in de vorm van gereed product draagt direct bij aan een verbeterde inzetbaarheid.

De voorgestelde regels van de Commissie leiden er ook toe dat het aanhouden van gereserveerde voorraden tussen bedrijven onderling onmogelijk wordt gemaakt. Dat betekent dat de mogelijkheden van bedrijven om op kosteneffectieve wijze aan de voorraadverplichting te doen worden beperkt. Bedrijven zullen straks het gehele volume waarvoor zij voorraadplichtig zijn fysiek in eigendom moeten houden. Momenteel kunnen zij ook reserveringen doen bij en/of voor andere bedrijven binnen de EU, waarvan het volume meetelt in het afdekken van de verplichting van het desbetreffende bedrijf.

Tevens zou het voor bedrijven en agentschappen onmogelijk worden om voorraad in eigendom in het buitenland aan te houden. Dit leidt tot beperkingen van de interne markt voor olie en olieproducten. Ten slotte stelt de Commissie voor dat lidstaten wekelijks rapporteren over de commerciële voorraden.

Het Tsjechisch voorzitterschap is voornemens haast te maken met de behandeling van het voorstel en wil nog vóór de zomer overeenstemming in de Raad bereiken. De haalbaarheid van dit voornemen is op zijn minst twijfelachtig, gelet op de kritische grondhouding van de lidstaten. Ten algemene kan het merendeel van de lidstaten zich achter de toenadering die gezocht wordt bij de IEA-systematiek. Over de uitwerking die de Commissie voorstelt lopen de meningen uiteen. De Raad is belast met de besluitvorming over het voorstel. Bij de behandeling zijn ook de Oil Supply Group, de Security of Supply Working Group en het Fossil Fuel Forum Berlijn betrokken. Dit zijn expertgroepen onder leiding van de Europese Commissie. Ook het IEA is vertegenwoordigd.

Nederland staat positief tegenover de grondgedachte en doelstellingen van de Commissie met betrekking tot de update van de richtlijn voor strategische olievoorraden. Niettemin is ook Nederland kritisch op de gekozen invulling. Het voorstel staat op gespannen voet met de idee van de interne markt en het proportionaliteitsbeginsel. Het voorstel maakt het namelijk onmogelijk voor agentschappen en bedrijven voor wie de voorraadverplichting geldt, om strategische voorraden in het buitenland of ten behoeve van buitenlandse bedrijven aan te laten houden. Dat betekent een inperking van de flexibiliteit die overheid en bedrijfsleven nu hebben om hun voorraadverplichting af te dekken. Nederland is van mening dat bedrijven en agentschappen binnen de interne markt actief mogen zijn en dat de Commissie samen met de lidstaten moet zorgen voor een adequaat controlesysteem hierop. Nederland vindt de gekozen invulling en de beperkingen van de interne markt die hiermee gepaard gaan bovendien niet proportioneel, aangezien het bestaande systeem goed functioneert. De aanscherping van de regels heeft voor sector olie ingrijpende gevolgen. In het bijzonder zal Nederland de volgende kritiekpunten inbrengen:

1. Nederland steunt de beoogde toenadering tot het IEA-systeem. Met betrekking tot de omvang van de voorraadverplichting neemt de Commissie het IEA-systeem over. Echter, wat betreft de afdekking van de verplichtingen wijkt het voorstel van de Commissie daar te sterk van af, door het stellen van minimumproductverplichtingen die het IEA niet stelt. Ook de rapportageverplichting ten aanzien van de strategische voorraden zou eenduidig met het IEA moeten worden afgestemd. Het voorstel lijkt nu een wildgroei aan publicaties op te leveren met grote overlap (er zijn week, maand en diverse jaarrapportages voor-

zien). Dit moet worden gestroomlijnd, zowel in frequentie als in gebruikte definities. In de huidige vorm doet het voorstel geen recht aan het Nederlandse standpunt ten aanzien van het bestrijden van administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

2. Nederland vindt dat de kwaliteitsaspecten van de verplicht aan te houden voorraden niet transparant en eenduidig in het voorstel wordt gedefinieerd. De crisiskwaliteit van de aangehouden voorraden verschilt daardoor stelt per lidstaat wat betreft de gewenste mate van vrij inzetbaarheid.
3. Nederland vindt dat het aanhouden van voorraden in de vorm van reserveringen mogelijk moet blijven. Nederland vindt ook dat strategische voorraden die bedrijven in eigendom hebben ook elders in de EU moeten kunnen worden aangehouden, uiteraard met inachtneming van de daaraan te verbinden voorwaarden van volledige inzetbaarheid en controle. Het voorstel van Commissie doet hier geen recht aan en zal ingrijpende negatieve gevolgen hebben voor het realiseren van een kostenefficiënte afdekking van de verplichtingen.
4. Nederland heeft twijfels bij het voorstel voor het instellen van wekelijkse rapportages over de commerciële voorraden. Nederland hecht aan afdoende waarborgen voor de kwaliteit van de data en zorgvuldige afweging van de extra administratieve lasten en effecten (volatiliteit, kosten) enerzijds en de additionele baten in termen van transparantie anderzijds. De Commissie laat momenteel onderzoek verrichten naar de methodiek van frequenter rapporteren dat inzicht moet verschaffen in de impact en de kosten en baten die hiermee samenhangen. De resultaten hiervan worden medio 2009 verwacht.

Voorzieningszekerheid aardgas

Gedachtewisseling

De Raad zal een eerste discussie voeren over de voorgenomen herziening van de richtlijn betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening. De aanleiding daarvoor is tweeledig. Allereerst heeft de Commissie, als onderdeel van SERII, de werking van de richtlijn geëvalueerd en daarbij suggesties gedaan voor de wijze waarop de EU de zekerheid van de gasvoorziening effectiever kan aanpakken. Daarnaast heeft de Raad naar aanleiding van de recente gascrisis tussen Rusland en Oekraïne opgeroepen tot versnelde uitvoering van deze herziening (zie Kamerstukken II, 2008–2009, 21 501-33, nr. 209). Waar het eerst de bedoeling van de Commissie was om in de loop van 2010 met voorstellen voor de herziening te komen, is zij nu gevraagd om dit al voor het eind van 2009 te doen. De Commissie heeft aangegeven dat zij, rekening houdende met de haar ter beschikking staande middelen, de herziening met voorrang ter hand wil nemen en daarbij graag de opvattingen van de Raad te betrekken. Met de gedachtewisseling in de Raad wenst de Commissie deze opvattingen te vernemen.

Als gevolg van de huidige richtlijn gasvoorzieningszekerheid zijn de lidstaten verplicht erop toe te zien «dat de bevoorrading van huishoudelijke afnemers op hun grondgebied voldoende is beschermd» bij een ernstige verstoring van de gasvoorziening en extreme winterse weersomstandigheden. Daarbij definieert de richtlijn een ernstige verstoring van de voorziening als het verlies – of de kans op verlies – van 20% van de gasinvoer uit derde landen naar de Europese Unie gedurende minstens 8 weken. Ingeval van een dergelijke verstoring voorziet de richtlijn in een aanpak in drie fasen. In de eerste fase is het aan het bedrijfsleven om maatregelen te nemen, zoals het inzetten van commerciële voorraden, het verleggen van gasstromen etc. In de tweede fase worden nationale maatregelen van de lidstaten in werking gesteld. Te denken valt aan de regeling die bij extreem winterweer de landelijke netbeheerder GTS verplicht

om de gasvoorziening aan kleingebruikers in stand te houden. Indien de tijdens de eerste twee fasen genomen maatregelen niet afdoende blijken te zijn om het tekort of de verstoring in de voorziening op te vangen, roept de Commissie zo snel mogelijk de op basis van de richtlijn ingestelde Gas Coordination Group bijeen. De Commissie, in overleg met deze groep experts uit de lidstaten, kan de lidstaten dan adviseren over verdere maatregelen om bijstand te verlenen aan de lidstaten die in bijzondere mate door de ernstige verstoring van de gasvoorziening worden getroffen. De Commissie kan tevens een voorstel voorleggen voor verdere maatregelen aan de Raad.

In Nederland is de richtlijn geïmplementeerd via onder meer het Besluit houdende regels inzake voorzieningen in verband met de leveringszekerheid (*Besluit leveringszekerheid Gaswet*). Dit besluit bevat onder meer een regeling die de gaslevering moet garanderen in geval van faillissement van de leverancier en de verplichting van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet om in extreme weersomstandigheden te voorzien in de levering aan kleinverbruikers.

Evaluatie van de richtlijn

Op grond van de evaluatie van de richtlijn concludeert de Commissie dat standaarden en definities op het gebied van voorzieningszekerheid verdergaand geharmoniseerd moeten worden. Een eerste stap zou zijn een gemeenschappelijke afkondiging van een noodtoestand. Daarnaast zijn, aldus de Commissie, betere afspraken omtrent wederzijdse bijstand ten tijde van een ernstige verstoring van de gasvoorziening nodig. De huidige drempelwaarde, het moment waarop de EU in actie komt, dient volgens de Commissie opnieuw tegen het licht te worden gehouden. Elementen die, naar het oordeel van de Commissie, bij de herziening verder aan de orde zouden moeten komen zijn:

- geharmoniseerde normen voor de voorzieningszekerheid, i.e. de kwalificaties die per lidstaat worden gebruikt om vast te stellen of er sprake is van een verstoring en hoe groot de bijbehorende risico's zijn;
- bescherming van specifieke groepen van gebruikers anders dan huishoudens;
- regionale en communautaire noodplannen;
- economische compensatie solidariteitsmaatregelen;
- kostenefficiënte zekerheid van de gasvoorziening.

Nederland kan zich vinden in het voornemen van de Commissie om tot een aanscherping te komen van de criteria op basis waarvan wordt vastgesteld of er sprake is van een ernstige verstoring van de gasvoorziening. Dit is vooral van belang voor landen die niet over eigen gasproductie beschikken en waarvan de ondergrond ongeschikt is voor gasopslag. De concrete suggesties van de Commissie op dit punt worden met belangstelling tegemoet gezien.

Verder is Nederland van mening dat niet alleen moet worden gekeken naar de beschikbare volumes gas, maar ook naar de infrastructuur voor de opslag en het transport van gas. Ook problemen met de infrastructuur (bijv. door technische mankementen) kunnen immers leiden tot problemen met de gaslevering. Daarnaast heeft de recente gascrisis laten zien dat het Europese gastransportnet vooral is ingericht op vervoeren van gas van oost naar west, hetgeen de levering van gas vanuit Noordwest Europa aan Midden en Oost Europa bemoeilijkte. In overleg met de landelijke netbeheerders moeten nu de knelpunten in het gastransportnet bij transport van west naar oost worden geïdentificeerd en bezien hoe deze kunnen worden weggenomen.

Nederland vindt dat ook in een tijd van crisis eerst en vooral de markt en marktpartijen aan zet zijn om knelpunten die zich voordoen, op te vangen. Ook in de meest recente gascrisis hebben zij een belangrijke functie vervuld bij het verlichten van de effecten. Nederland wil daarnaast samen met de andere lidstaten verkennen welke solidariteitsmaatregelen zouden kunnen worden genomen ten tijde van een ernstige verstoring van de gasvoorziening. Nederland is zich er daarbij van bewust dat zij als grootste gasexporteur van de EU een bijzondere positie inneemt. Zoals hiervoor reeds aangegeven zijn behoud van nationale zeggenschap over de eigen energiebronnen en bijstand conform de markt daarbij voor Nederland belangrijke voorwaarden. Verder is Nederland van mening dat het bestaan van solidariteitsmechanismen geen excuus mag zijn voor lidstaten om niet te investeren in hun eigen voorzieningszekerheid.